

チャーター・スクール改革による 公教育制度の変化 (1)

——マサチューセッツ州の事例から——

山 本 由 美

Public School Reform under Charter School Movement (1)
——Critical Analyses of Charter Schools in Massachusetts ——

YAMAMOTO Yumi

The charter school movement launched in the U.S. during the 1990s. Some researchers and activists in Japan have given their strong attention to this movement and they highly evaluate it as affording autonomy to teachers, parents and children.

But, in this article, the author clarifies the negative aspects of the system by analyzing the charter schools in Massachusetts. MA adapted Education Reform Act in 1993. This act authorizes the state to set educational standards and assess the educational performance shown by students, teachers and schools based on these standards. This evaluation system is called as Massachusetts Comprehensive Assessments System(MCAS). This act also allows the government to give “charter” to profitable or non-profitable organizations to turn over public schools and run them. Combined with MCAS, charter schools tend to be aimed at getting high assessment under MCAS, and actually, they got the high reputation in short term. Thus, not community based parent groups, but the profitable and non-profitable organizations which develop their own curriculum and have nationwide influence almost monopolize the charter school market in MA. The situation of charter schools in MA shows that the high evaluation shown by Japanese researchers and activists is not necessarily true and it is too naive to see the system as realizing the educational autonomy.

1 はじめに

わが国の公教育制度を改革する制度としてチャーター・スクール（以下、文中ではCSと略）が注目を集めている。もともとイギリスに生まれ、90年代アメリカにおける公教育制度改革の1方途として発展したこの制度は、公教育に「私的」な運営を持ちこむ制度であると言われる。州によって法規は異なるが、この制度は、学校を設置しようとする団体・グループが、行政あるいはその他の団体と「契約」を結び、公的資金で学校を運営し、その際、一般の公立学校に比較してさまざまな「規制緩和」が認められる、というものである。しかし数年後その学校が成功したかどうかが学校継続の判断基準とされる、すなわち「結果責任」を取る、というのが特徴である。

日本では一部で教育改革の「決め手」であるかのように言われているCSであるが、数年の実践を経て、アメリカ社会の中で、実際にどのような性格の学校として位置付けられ、どのような役割を果たしているか、本稿では、1つの州における実態を明らかにしたいと考える。それにより、わが国における研究動向もしくは制度化推進の実態はどのようなアメリカの現実を正確に反映しているのか、そうでないとしたらその齟齬は何なのか、さらに、そこから、真に教育改革に求められるものは何なのか、を考察して行こうとするのが本稿を端緒とする研究の目的である。

一事例として、アメリカ・マサチューセッツ州をとりあげる。理由として、筆者が1999年8月から2001年8月まで滞在し、いくつかの学校を訪問する機会を得たこと、さらに、ハーバード大学教育学部における2001年春学期のポール・ヘルドマン講師による「チャータースクール：公教育にとって脅威か、それとも好機か」の講義を聴講し、その運営の実態に触れる機会を得たことを挙げたい。

マサチューセッツ州は1995年に初めてCSが設置されたが、アメリカ全州の中で最も詳細なアカウントビリティ（説明責任）の制度を持ち、認可が厳しい州として知られている。¹⁾ 厳しいチェックを受けて発足したCSの実態はいかなるものかを知ることは、この制度の本質を知る上で有効であると考えるのである。

2 わが国における動向

(1) 制度化の動向

アメリカ初のCSが開校して10年であるが、その紹介研究とほぼ並行して、わが国の一部で速やかに同制度の推進運動が起こったのは、1990年代における新自由主義的改革、「教育の自由化」路線の台頭が背景にあるのであろう。すなわち公立学校意以外に親が「選択」できる学校を設置し、公教育に「市場原理」を導入しようとする政策動向に、この制度がマッチすると考えられたことが推測される。²⁾

わが国の今後の教育政策の動向を決定することが予想される2001年の「教育改革国民会議」の最終報告、「17の提案」の1つに、「日本版チャータースクール」といわれる「コミュニティ・スクール」構想が掲げられ、既に政府、与党の公教育改革の1つの目玉となっている感すらある。すでに自民党では1999年「チャータースクール構想等教育研究グループ」が試案を出し、それを受けて文部科学省は2000年度から「研究開発校」をモデル事業として開始し、さらに2002年度から5校の「コミュニティ・スクール」のモデル校化を予定している。³⁾

また、民間では、4年前から民間の「湘南に公立学校を創り出す会」が発足し、運動を進めて来たが、2001年、その一部が「日本型チャーター・スクール推進センター」を立ち上げ、民主党の下で新しいCS法案づくりが進められている。⁴⁾ さらに、私企業ではベネッセ・コーポレーションが早い時期から設立運動に関わっている。

(2) わが国における主な研究動向

CSについては主に以下のような積極面が挙げられている。

第一に、同制度は公教育の官僚制を打破し、教育活動にオートノミーをもたらす事ができる、という一般的な評価がある。⁵⁾ この点は、アメリカにおいても様々な機関においてCSを肯定的に評価する場合、最も強調される傾向にある。

わが国における紹介論文においても「州および行政当局からの独立性、学校組織自身の自立性、児童・生徒及び父母の自己決定」の「3つの次元」において「高度な自律性を同時に確保することを可能にした公立学校制度」である、といった評価⁶⁾、さらに、特に教師集団に着目すれば、「契約」により認可が下りた期間、教師集団が自由な教育活動を保障される、例えば「カリキュラムから雇用、給料に到るまで専門性に基づく自由な学校経営と教育活動を保障される」といった評価⁷⁾などは、この制度の持つオートノミーに対して非常に肯定的なものである。

第二に、CSは親の権限を拡大するもの、という評価がある。これまで通学区域によって、私立を選択しない限り存在し得なかった親の「学校選択」権が認められ、親の権限が画期的に拡大されたこと、さらに、親が学校を起こすことが容易になったことを挙げて、「起校の権利」とする評価もある。⁸⁾

第三に、CSは、地域社会に根ざした学校であり、それは、アメリカの地域統制の伝統の上に立っている、とする評価がある。⁹⁾ 例えば「教育改革国民会議」により提唱された「コミュニティ・スクール」は名称そのものが「地域の学校」である。¹⁰⁾

第四に、CS制度の導入により、さまざまなタイプの学校が存立可能となったことを積極的に評価する傾向がある。例えば、大学進学をめざすタイプの学校から、公立学校にドロップアウトしがちな生徒を集めた学校まで、多様なニーズに応えたCSが存立した事を「制度としての健康さ」の証明である、とする紹介がある。¹¹⁾ わが国においても、規模の小さな特色のはっきりとした学校、例えば登校拒否傾向のある子どものためのフリースクールなどが、同

制度の適用を期待している傾向が見られる。

そのような先行研究、紹介論文の評価に対して、本稿では、ある州のケースの紹介ではあるが、90年代の教育改革によって導入されたスタンダード（教育課程の基準）に基づく州統一テスト（MCAS）の点数による学校序列化のもとで、CSがどう機能したのか、特に「オートノミー」とされるその特徴がどのように機能しているのか、を紹介したいと考える。結論を先取りするようではあるが、テストによる学校序列化のもとで、短期間の行政の評価が学校の存続に関わるCSの「オートノミー」とは、テストで高得点を取り、学校の社会的評価を高める目的のために機能するようになる傾向があるのではないかとと思われる。また、そのような目的に沿うために整備されたカリキュラムを持つ学校が、一部の親に「選択」される傾向が生まれていくのである。

3 マサチューセッツ州におけるCS導入の背景となる教育改革の特徴

1990年代当初、全米でこれまでの初等・中等教育の質に対して懸念の声があげられるようになった。1991年、ブッシュ大統領は「Education 2000」において、新しい教育モデルを作るために革新的な学校の設立をおこなっていくこと、そして、それらの新しいモデルには、私立公立双方への新しい財政分配システムと同様に新しいタイプの学校を含めている、と提言した。¹²⁾

マサチューセッツ州でも、1970年代から1990年代にかけての若年労働力の質の低下が著しい、と財界などから危機的な状況が告発されるようになった。特に都市部のボストン市では、比較的裕福な白人層が郊外に転居し、ハイチなどからの移民が市中心部に大量に流入した結果、1980年代後半には、市内の公立学校に通う児童・生徒の80%がアフリカン・アメリカンとなり、特に公立高校の学力問題が深刻視されるようになっていった。1991年、ブッシュ大統領の提言と時を同じくして、ボストン市の教育委員会がそれまでの公選制教育委員会から任命制教育委員会へと法改正されたのは、そのような危機感を持つボストン財界の要請であった。すなわち、直接選挙によって選ばれるアフリカン・アメリカンの住民代表よりも、財界関係の要求がストレートに反映される白人の委員を市長が任命することにより、教育改革を容易に実現できるようにする土壌づくりが目論まれたのである。¹³⁾

そのような流れを背景に、1993年、マサチューセッツ州教育改革法が、ウィリアム・ウエルド知事によって調印された。それは以下の3つの目標を定めたものであった。第一に公教育の達成水準と、アカウントビリティを高めること、第二に、公教育の効率性を高めること、第三に全ての学校の教育に一定の質を提供する十分な財源を保障するように教育財政システムを改革することであった。¹⁴⁾

特に、改革の目玉として注目されたのは、生徒の到達目標としての州のスタンダード（教育課程の基準）の設定、および、その定着をはかるための州統一テスト（Massachusetts Comprehensive Assessment System以下、略してMCASと述べる。）の1998年度春からの実施を決定した事であった。

従来、経験主義的に流れがちだったアメリカの学校教育において、教科の客観的・科学的なスタンダードを設定すべきである、とするこのスタンダード設定運動（Standard Based Movement）は同州のみならず、多くの州及び都市で進められている。皮肉な事に、国際テストでの日本の生徒の理数系分野における高得点と教育内容を規定する学習指導要領の存在が、同テストの順位が低いアメリカにおける、スタンダード設定運動を進める動機の1つになったと言われている。¹⁵⁾

MCASの特徴は、州内の公立校および学年制をとる私立高校の第4学年（小学校）、第8学年（中学校）、第10学年（高校）の児童・生徒全員に、英語、数学、科学、さらには高校段階で社会科学の、州のスタンダードに基づいたテストを同一日に行い、その学校ごと、自治体ごとの平均得点が求められ公表されることである。さらに、2000年度から、第10学年の成績が、高校の卒業資格要件になることが定められた。すなわち、生徒が一定程度の得点を取らないと、高校を卒業できないのである。生徒に一定の「学力」を保証することこそが、公教育や教師の親に対する「アカウンタビリティ」であることが強調されたのである。

MCASの実施に対しては反対の見解も多く、2000年には州自治体の教育長会議が、点数を高校卒業資格要件にすることにに対し反対見解を表明している。¹⁶⁾ また、テスト向け教科が中心になるために学校教育が硬直化し、さらに不当な教員評価を導き出すといった点から、州教員組合および多くの自治体の教員組合が反対を表明しているほか、2000年度MCAS実施日には、ボストン郊外の数自治体の高校生、小、中学生と親ら、百数十名がテストのボイコットおよび抗議運動を行っている。

一方で、教育改革法は、1995年秋までに州に25校のCSを設置し、特に、ボストン市には最高の5校を設置することを決めている。同法は、CSに対して「公教育において改革的なプログラムを開発し提供するように刺激すること、親や生徒が学区内外に学校を選ぶ事ができるより大きな選択権を提供すること、スタッフに教授法や学校経営及び学校の構造において異なったやり方の学校を設置する機会を提供すること、達成に基づいた教育プログラムを奨励し、教師や管理者に対して生徒の教育上の成果に責任を持たせること」¹⁷⁾を求めた。そして、特徴的なのは、州のみが、限定された校数のみCS（当初25校、1998年から50校）を認可でき、さらに教師集団だけでなく、企業やコミュニティグループが設置者として認められたことであった。

4 マサチューセッツ州におけるCSの実態

(1) 州におけるCSの動向

州は、そのような目的で設置された各CSに対して、各自治体ごとに規定された生徒一人あたりの教育費を支出するかわりに「最もアカウンタブルな公立学校」であることを要求した。州は、5年おきに多様なメンバーからなる学校訪問、年報や必要事項を記載した報告書の点検により、学校の存続を決定していくことになるのである。その際、次の3つの質問によって導かれるような「評価」に基づいて、州は学校の「結果」を判断することが提示されている。

「1, アカデミックなプログラムは成功したか? 2, 学校は存続できる組織なのか? 3, チャーター (契約) の項目に対して, 学校は忠実であるか?」

ここで強調されるのはCSは「まず第一に生徒のアカデミックな前進」によって評価されるべきであって「教師にいくら払ったかとか, これまで通りの教育方法や手続をどれだけうまくやったか,」で評価されるべきではない, ということである。¹⁸⁾ そして, MCASがCSを含むすべての「公立」学校に義務付けられたことにより, 「客観的」な基準であるその結果がその評価に大きな意味を持つことになった。

1994年および1995年に予算化されたCSは22校であった。以下, 学校名と場所 (自治体) および設置者を表1に挙げて見る。

表1

学校名	自治体	設置者	学年	生徒数
ボストン・ルネサンス シテイ・オン・ア・ヒル ネイバーフットハウス ユースブルド アカデミー・オブ・パシフィック・リム	ボストン	エジソン社、ホーレースマン財団 公立学校教師たち コミュニティに基づいた組織 コミュニティに基づいた組織 コミュニティ、元教育行政職員	PK-8 9-12 K-6 9-12 6-8	1077 146 126 ? 100
ボストン・ユニバーシティ フランシス・パーカー	Fi Devens	ボストン大学 親	7-12 7-10	60 254
ローレル・ミドルセックス・アカデミー	ローレル	ミドルセックス・コミュニティカレッジ	9-12	103
ベンジャミン・ベンカー	ケンブリッジ	コミュニティ、親、教師、市のリーダーたち	K-6	255
ベンジャミン・フランクリン・クラシカル	フランクリン	親	K-6	254
アトランティス	フォールリバー	コミュニティに基づいた組織	K-7	420
ヒルトン・コラボーレイティブ	ウィリアムスバーク	親、教師、コミュニティ	K-6	73
サウス・ショア	フル	コンサルティング会社、環境サービス	K-12	343
ウースター	ウースター	エジソン社、コミュニティ	K-12	500to1100 (当初の予定)
チェルムスフォード	チェルムスフォード	家庭、学校、コミュニティ	5-8	176
ローレンス・ファミリーデベロプメント コミュニティ・デイ	ローレンス	P・カールファミリーデベロプメントセンター コミュニティに基づいた組織	K-5 K-6	288 196
ノーススター サビス・インターナショナル	スプリングフィールド	コミュニティ、教師、ラーニングツリー社 サビス社、市職員、コミュニティ、教育長	6-8 K-9	108 750
マーブルヘッド・コミュニティ	マーブルヘッド	親、教師、コミュニティ	5-8	174
ケープゴッド・ライトハウス	オルレアン	親、教師、地域の美術館	6-8	163
マーサス・ヴィニヤード	マーサス・ヴィニヤード島	親、コミュニティ	5-9	124

The Massachusetts Charter School Handbook 1997-1998およびV. Kasturiらの論文 (註参照) から作成, KはKindergarten, PKはPre-Kindergartenの略

これらの分布を見てみるとその設置される地域には、次のような傾向があることがわかる。

まず第一に、ボストン市を中心とした、比較的所得が低い階層が多く住み、公教育の質の低下が叫ばれてきた地域に設置が集中している。これに対して、ボストン市を取り囲む富裕な白人層が住む郊外の住宅地からなる多くの自治体には見られないのである。

第二に、内陸部の自治体で、かつて発展した繊維産業などが廃れ、現在、経済的に展望がなく、低所得の白人層が多く住むスプリングフィールドやウースターなどの大都市に複数のCSが設置されている。同様に内陸部で、ヒスパニック系住民のベッドタウンであり、やはり所得が低い階層が住むローレンスにも複数校が設置されている。そこには、移民向けのスペイン語を含むカリキュラムを備えた福祉的色彩の強い学校が設置されたのである。

第三に、フランクリン、チェルムスフォードなどやや大都市から離れた郊外の都市に、親やコミュニティによるCSが数校、設置されている。

第四に、ケープゴットとマーサス・ヴィニヤード島の2つは、完全なリゾート地域の小さな自治体に小規模なCSが設置されたケースである。

結局、いくつかの例外を除くと、同州のCSは、低所得の家庭が多く、公教育が親の貧困による困難を抱えていることが予想される地域に集中していると思われるのである。その中には、例えば、ベンジャミン・バンカー校など、あらかじめ貧困なマイノリティの子どもを対象に教育活動を行うことを目的に設置された学校もある。

また、設置団体を見てみると、親やコミュニティなどの非営利（non-profit）団体が目立つのであるが、それ以外にいくつかの組織の複合体が設置している例が多いのが特徴的である。その場合、私企業など営利（for-profit）団体が関与してくるケースがいくつかある。認可のハードルが高いマサチューセッツ州の場合、個人や単独の組織だけで学校を立ち上げることが困難であるためにこのようになっていることが予測されるのである。その中で開校後数年を経て、親に最も人気が高いと思われ、安定的に「存続」しているCSの一事例を具体的に見てみたい。

(2) ボストン・ルネサンスCS

① 発足の経緯

1994年に開校されたボストン・ルネサンス・チャーター・パブリック・スクールは、4歳から14歳まで（プレキンダーガーテン～8年生）1254名の生徒を有する、一敷地内にある学校としては全米最大のCSである。また、2001年段階で、入学のウェイティング・リストには1018名が記載されている人気校でもある。ボストン市中心部のダウントウンに位置する元マサチューセッツ大学の13階建てビルディングを、1200万ドル以上かけて修復したものが校舎として使用されている。

その設立母体は、ボストン地域財界人の中でも教育改革に熱心な人たちからなる、州レベルの非営利団体、ホーレース・マン財団と、カリキュラム開発および学校デザインを手がけるエジソン社である。これはホーレース・マン財団側がエジソン社に協同を打診した

ものであった。財団のメンバーの1人は次のように述べる。

「エジソン社とのパートナーシップは、我々双方の世界において最上のものを与えた。我々は財界人で学校をうまくスタートさせることができた。エジソン社は我々に、教育上の信頼性と息つく暇を与えてくれた。なぜならば、我々はカリキュラムについて心配する必要が無かった。我々は我々の時間を、場所の設定、基金づくり、財政に集中することができたのである。」¹⁹⁾

地域財団の豊富な資金源により、学校の条件整備は整えられた。エジソン社は、学校の効率性を高めることで、「より安いコストでより良い教育を」提供することをめざした私企業であり、当初は私立学校経営をめざしたが、1995年から契約を結んだ個々の学校を運営すること、すなわち独自のカリキュラムを中心に学校のデザインを手がけるように経営方針を転換したのである。その最初のチャーター・スクールが同校であり、現在、全米で27校のCSを運営し、24校の公立学校と契約を結んでいる、この業界では最大規模の急成長中の企業である。²⁰⁾

② 学校の実態

生徒の人種構成は、アフリカン・アメリカンが約80%、ヒスパニックが約15%、白人約6%、アジア系およびネイティブ・アメリカンが約1%という、有色系を中心としたものとなった。また生徒の出身地域は、ドチェスターが42%、マットパンおよびロックスベリーが21%、ボストン市が11%、ハイドパーク・Wロックスベリー・ジャマイカプレインが11%、その他15%となっている。ドチェスターは、ボストン南部の移民のコミュニティを中心とした最下層地域であり、他の自治体も主に有色人種系の居住地である。生徒たちは、そこから比較的遠距離のボストン市中心部にある学校へ、多くのスクールバスによって通学するのである。生徒は希望者から抽選で選抜され、障害児など14%の特殊なニーズを必要とする生徒が含まれる。また公立校に制服がないのに対し、生徒には「成功のためのドレス」という方針が義務付けられ、99%が制服を着用している。これは開校時に親にインタビューしたところ、90%以上が制服着用を選択したので採用になったという。²¹⁾

生徒が学校にいる時間は、ボストンの公立校が1日6時間、年間180日授業であるのに対し、ボストン・ルネサンス校は1日7時間、206日授業である。さらに3時半から6時までのアフタースクール・プログラムが月60ドルで用意され、半数以上がこれを利用している。生徒と教師の人数比は15対1で、州内のCSの中では教師1人当たり生徒数は相対的に多いが、生徒1人当たりの年間費用は8000ドルを超え、ボストン市のCSの生徒1人当り経費7200ドルを超え、やや高い部類に属する。²²⁾

エジソン社の開発したカリキュラムは、「アカデミックな達成とテクノロジー」に重点

をおいたものである。このうち、テクノロジーという点では、公立校には見られない一教室に複数のコンピュータの活用が挙げられる。またアカデミックなカリキュラムは数学と言語学習 (readingとwriting) に重点を置いたものになっている。数学は、シカゴ大学・学校数学プロジェクトが開発した「シカゴ・マス」が用いられている。最初の学習目的は、数学的事実を学習するとともに、スピードと正確さをもって計算する方法を学ぶことであり、加えて、実生活の問題などのプロジェクトを通し適用方法を学ぶとされる。²³⁾

実際に見学したキンダーガーテン (5～6歳児) では、1日に2回の算数の授業があり、公立校では1年生の後半で登場する200までの数の学習が、すでに始められていた。「この年齢では難しすぎるのでは?」との問いに対して広報担当E. Burnes氏は「反復するんです。ただこの教室の教師は数学の主任なので多少先走る傾向がある。」²⁴⁾と応えていた。

また、言語学習はジョン・ホプキンス大学が開発した「サクセス・フォア・オール」カリキュラムが採用されている。これは教材だけでなく、活動ごとの時間配分も含めた学習計画を持つ高度に標準化されたカリキュラムである。州のスタンダードと同様に、このエジソン社のカリキュラムフレームは州によって認可されているが、私企業の「商品」であるため、それを契約外の学校で用いることはできないし、一般に公開される機会も少ない。

ボストン・ルネサンスの1999年度のMCASの平均得点は、小学校第4学年ではボストンの82校中48位、中学校第8学年では29校中第10位である。(なお小学校段階、中学校段階で各々チャータースクールは2校で、小学校のネイバーフッド・ホーム校は第24位、中学校のバシフィック・リム校は第3位であった。これらはいずれも小規模校である。) 一方で、ボストン・ルネサンスの生徒の出身地の42%を占めるドチェスター地域の公立校の平均点はおしなべてより低いランクにある。さらに、前年の1998年度の点数と比較しての上昇率 (ボストングローブの分析) では、同校は第8学年で州内で第3位となっており、CSの中でも最も成績の伸びている数例のうちの1つとして評価されている。²⁵⁾

次に生徒の生活指導面であるが、校則を守るようなモデル市民としての行動が奨励される一方で、問題行動を起こした生徒に対しては「構造化された懲戒システム」が発動される。すなわち、最初の違反には、子どもに対して助言をすることが親に求められ、2度目の違反には、子どもと担当教師たちによる会議でペナルティが決められ、さらに3度目の違反の後で子ども、親、主任教師および校長による会合が持たれる。一般に停学は避けられ、「学校内の謹慎」として個室に分離して教師が観察及び矯正をする罰がとられる。この制度を導入した校長は、予想以上に規律・懲戒に関わる問題が多かった、として、問題に協同して対応できる学区の公立校と違い、CSが1校の中で全ての問題に対応しなければならないことの困難さを指摘している。²⁶⁾

③ 学校運営と教師集団のオートノミー

まず学校運営については、エジソン社と理事会の間に持たれた契約書に従って、基本的

にはエジソン社が準備した同社のエジソン・プロジェクトによって運営されることが決められている。学校のカリキュラムと教授、全職員の役割、施設の維持と使用、学校の企業経営、カリキュラム内外の活動とプログラムがその任務である。さらに給食および生徒の輸送についてもエジソン・プロジェクトが責務を負っている。

それに対して、理事会はホールースマン財団関係者、親など10名からなり、学校の目的にふさわしい建物を提供し、年度予算と基金の準備をすることに責任を持っている。他に親による諮問委員会があり、校長に対して方針や親の関与などについて意見を述べるとともに、そのうち1名が理事会のメンバーになっている。エジソン・プロジェクトと理事会は校長を選び、年度ごとに校長によって運用される学校予算について、校長と理事会は協議する。校長以外の教職員は年間契約で雇用される。それ以外にも学校備品の提供やコンピュータの維持をするAxiomというエジソンの下請け会社が学校内に存在している。²⁷⁾

教師については、教員募集に多数応募があったが、結局フルタイムの全教員中、州の教員資格を持った教師は全教員中46%であり、州内のCSの中では低率の部類に留まった。また教職員に組合はなく、その労働条件は、実態調査²⁸⁾によると学区の公立学校に比較して非常に労働時間が長く、また土日の出勤も奨励されているという。学校側は教師に「教授のユニットを開発し、教材を選ぶフレキシビリティを認める」一方で「教授ガイドラインに従い」「エジソンによって明確化された高度な水準達成」をあらゆる子どもにもたらしすことを求めている。²⁹⁾ 実際には、開校当初、何人かの教師が「サクセス・フォア・オール」のスタンダード化されたカリキュラムの拘束が強すぎると感じたために、校長が教師のチームを結成して調査し、個々の教師に別の教材・教具の供給を認めたという。³⁰⁾ しかしながら内容の時間配分まで規定されているために、その面での教師の自由裁量は限定されることが推測される。

同校で開校後、大きな問題となったのは、特殊教育が必要な生徒が抽選で入学したのに、そのための条件整備がされていないことであった。これは多くのCSで問題になったことなのであるが、エジソン社は、完全な条件整備を行なうかわりに数名の特殊教育教師を増やしたことで、一応親側と和解したことに留まった。³¹⁾

(3) 州CSの全体的動向

同校の場合、以前から貧困層の労働力の質を懸念していたボストン財界人からなる地域の非利益団体が、民間教育産業に教育内容、教師などの面を依存して、MCASで一定程度の得点がとれる、すなわち一定レベルの労働力を養成する目的で学校を作り、それが「成功」を収めている事例と言えるであろう。所得の低い地域に住みながら自分の子どもの教育に自覚的な層の親が、率先してこのようなタイプの学校を「選択」しているであろう。貧困でもドロップアウトせずに、さらにMCASで高得点を獲得すれば、奨学金を得て高等教育を受けるチャンスをも得られるのである。しかしながら貧困地域の他の公立校は、現状のままでおか

れている。

CSの設置母体はエジソン社のような営利団体とコミュニティの非営利団体に分けられるが、設置後数年を経て、一般に人気を集めているのは、独自のカリキュラム枠を持った営利団体が関与したこのようなタイプの学校である。1996年、やはりボストン近郊の貧困地域のサマビルでは、公教育の質を懸念する親のグループが、カリキュラム開発会社のサビス社に委託して、やはり独自のカリキュラム枠を持ち、多くのテストによって教育内容を定着させていく、という手法によってMCASで高得点を上げるCSを作っている。³²⁾ さらにケンブリッジ市のコミュニティに基づいた小規模なCSが、生徒の学業成績が上がりず不人気なために、エジソン社出身の校長を招聘して学校を持ちなおしつつある、といった事例など、全般的に、営利団体のCSへの進出は止められないと言う発言も聞かれた。³³⁾ CSのカリキュラムは地域に対して閉鎖的であるために、地域の公立校のカリキュラムと協同して協同的に内容を豊かにしていく、といった点がみられないことを批判する意見もある。

学校の自由裁量が大きいという点に関して、例えば学校年間計画においては、多くのCSでテスト対策のために授業時間を増やし休日を少なくしていく傾向が見られる。ただし、同州に限らないが、CSの場合、学校、教師の対外的な親などに対するアカウントビリティが促進されはしないが、唯一校内の教職員の間の協同関係である「インターナル・アカウントビリティ」は促進された、という評価も出されている。³⁴⁾ 一方で州教員組合(MTA)は、州に認可されたCSには反対する一方で、組合とコントラクト(契約書)を結ぶ「ホールース・マン型CS」の設立を要求している。そのタイプの学校では教師の労働条件や給与は学区の基準に従うことになり、CSが他の公立校の予算をかすめとることがないから、と主張するのである。³⁵⁾

5 まとめ

日本の先行研究で評価される傾向が見られたCSの「オートノミー」に関して、これらのケースを見る限りでは、州統一テストによる「評価」そして実質的な「学校の序列化」のもとで、行政から与えられた学校運営に関わる自由裁量が、必ずしも教師集団や親、生徒の「オートノミー」として機能するわけではないと思われる。このケースに限定すれば、学校が民間のカリキュラムフレームや経営の手法を採用する「自由」はあり、またそれは生徒の高い達成を要求する一部の親の要求に合ったものではあるのだが、教師や親が協同して新しいものをつくりあげていくタイプのものではない。また、民間企業がカリキュラムや学校デザインを請け負う場合、その成果が、地域の公立学校にフィードバックされていく可能性も少ないであろう。それらはまさにCSの「競争相手」なのである。新しく学校を設置する側に立ってみれば、校舎の選定や財政面での負担が大きいので、カリキュラムや教授などのソフト面を既存の民間のものに依存するのは当然の傾向と言えるのであろう。いずれにせよ、

州統一テスト下でのCSの出現は必ずしも「公教育」の質を豊かにするものではなかったと思われる。

一方、日本の場合、歴然たる現存の「学校の序列化」のもとで、また塾や予備校による「テスト対策」的な学習、学習指導要領を超えた私学の教育内容などが既に存在している社会の中で、民間企業に「公教育」という市場を開くという目的以外でこの制度を安易に導入することには、相当慎重である必要があると思われる。

註

- 1) Mass Dept of Education (1997) The Massachusetts Charter School Initiative: Evaluation and Accountability Policy. pp.1-6.
高野良一監訳「チャータースクールの胎動」2001年 青木書店 168頁参照
- 2) 藤田英典は「教育改革国民会議」の1委員として、その最終答申で提案された学校選択制の拡大や「コミュニティスクール」構想などの「新自由主義」的動向と復古的な道德主義的動向の結合を批判している。「新時代の教育をどう構想するか」2001年、岩波書店など
- 3) 鵜浦裕「チャータースクール—アメリカ公教育における独立運動—」2001年 頸草書房 290頁
- 4) 第一回東京チャータースクール研究会（2001年11月3日 上智大学加藤幸次研究室主催）での「湘南に公立学校を創り出す会」土屋氏の発言より
- 5) V. Kasturi Rangan, Marrie Bell, Katherine K Merseth “Charter Schools: Setting the Course” Harvard Business School, the President and Fellows of Harvard College November 1996. pp.6
- 6) 湯藤定宗「チャータースクールにおける自律性に関する一考察」広島大学教育学部紀要第47号 1998年 163頁および165頁
- 7) 本図愛実「学校選択に関する原理論的研究」『日本教育行政学会年報24』1998年 教育開発研究所 160頁
- 8) 鵜浦裕前掲書 VII頁
- 9) 高野桂一前掲書 21頁
- 10) 藤田前掲書 59頁
- 11) 小田勝己「チャーター・スクールと教育評価法の変革・3」『月刊高校教育』1998年、11月号 96頁
小田氏はマサチューセッツ州にける「学習塾化の傾向」も「チャータースクールの多様さを示しており、むしろ健全な進展と言ふべきだろう。」と評価している。
- 12) V. Kasturi Rangan, Marie Bell, Katherine K. Merseth, “The Boston Renaissance Charter School” Harvard Business School publishing 1996. pp.545.
- 13) Charles V. Willie “Black Power /White Power in Public Education” Greenwood Publishing Group Inc 1998. pp.58.
- 14) V・Kasturi Rangan ibid pp.545.
- 15) Stigler, J.W. and J. Hiebert “Understanding and Improving Classroom Mathematics Instruction : An Overview of the TIMMS Video Study.” Phi Delta Kappan 1997. pp. 20-21.
- 16) Boston Grove “Suspension of MCAS Supported by Boards” 5 November, 2000
- 17) V・Kasturi Rangan ibid pp.545.
- 18) V. Kasturi Rangan ibid pp.548.
- 19) V. Kasturi Rangan ibid pp.548.
- 20) United States Education and Training “The Book of Knowledge” Merrill Lynch April 1999. pp.75, V. Kasturi Rangan ibid pp.548.
- 21) V. Kastur Rangan ibid pp.550.

- 22) Charter School Resource Center "The Massachusetts Charter School Handbook" Massachusetts Charter School Profiles 1997-1998.
- 23) V. Kasturi Rangan ibid pp.551.
- 24) 2001年5月11日同校学校訪問によるE. Burnes氏へのインタビューより
- 25) "Charter Schools see Mixed Results in MCAS" Boston Globe 13 December 1999.
- 26) V. Kasturi Rangan ibid pp.552.
- 27) V. Kasturi Rangan ibid pp.552.
- 28) Susan Moore Johnson, Jonathan Landman "Sometimes Bureaucracy Has Its Charms :The Working Conditions of Teachers in Deregulated Schools "Teachers College Record Volume 102 Number 1, February 2000 Teacher College 、Columbia University pp.95-97.
- 29) V. Kasturi Rangan ibid pp.551.
- 30) V. Kasturi Rangan ibid pp.553.
- 31) V. Kasturi Rangan ibid pp.553-554.
Nancy J Zollers Arun K Ramanathan "For-Profit Charter Schools and Students with Disabilities" Phi Delta Kappan December 1998. pp.302.
- 32) Somerville Charter School "The Somerville Charter School Annual Report 1999-2000. pp.11.
- 33) 2001年3月8日Paul Herden講師による発言より
- 34) Paul Hill、Robin Lake、Mary Beth Celio Christine Campbell Paul Herden, Katrina Bulkary "A Study of Charter School Accountability" Final report submitted to the U. S. Department of Education in completion of Contract september 1999. pp.23.
- 35) MTA "Horoce Mann Charter Schools versus Commonwealth Charter Schools" 2001年4月12日 Poul Herden 講義の資料より

(本学非常勤講師)